

## L'INCLUSION DES ENFANTS PRIMO-ARRIVANTS À L'ÉCOLE : L'INSTITUTION SCOLAIRE À L'ÉPREUVE

Colette Le Petitcorps

Centre d'information et d'études sur les migrations internationales | « Migrations  
Société »

2019/2 N° 176 | pages 65 à 78

ISSN 0995-7367

Article disponible en ligne à l'adresse :

-----  
<https://www.cairn.info/revue-migrations-societe-2019-2-page-65.htm>  
-----

Distribution électronique Cairn.info pour Centre d'information et d'études sur les migrations  
internationales.

© Centre d'information et d'études sur les migrations internationales. Tous droits réservés pour tous  
pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les  
limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la  
licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie,  
sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de  
l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage  
dans une base de données est également interdit.

# L'inclusion des enfants primo-arrivants à l'école : l'institution scolaire à l'épreuve

Colette LE PETITCORPS \*

## RÉSUMÉ

*Cet article examine la façon dont le fonctionnement institutionnel de l'Éducation nationale peut retarder ou entraver la mise en œuvre du principe de « l'inclusion scolaire » des enfants primo-arrivants en France, tel qu'il est défini par une circulaire de 2012. La démonstration s'appuie sur les données collectées à partir d'une enquête de terrain réalisée auprès d'inspecteurs de l'Éducation nationale et de formateurs en charge du dossier des élèves allophones, au service compétent du CASNAV d'une académie. À partir d'un exemple d'élaboration de la carte scolaire des unités pédagogiques accueillant ces élèves, nous confrontons la directive des textes institutionnels à la réalité des procédures bureaucratiques, de l'organisation du travail, des relations interprofessionnelles, des enjeux politiques et des catégories de représentation des acteurs qui produisent la politique de l'inclusion scolaire aux échelles départementale et académique. Cela nous conduit à questionner la relation de l'organisation de la scolarité des enfants primo-arrivants à la gestion répressive et libérale des migrations en France et en Europe.*

**MOTS-CLÉS :** Administration, classe d'accueil, école, élève, France, politique d'éducation, scolarisation

L'institution scolaire a constitué tout au long du XX<sup>e</sup> siècle l'instrument principal de la politique française d'intégration des immigrés à la société<sup>1</sup>. Cet objectif s'est traduit par la mise en œuvre d'une politique éducative veillant à ce que les enfants immigrés et enfants d'immigrés s'adaptent au système scolaire, à l'instar des autres publics socialement éloignés de l'école. L'introduction en France, dans les années 1990, du concept de « besoins éducatifs particuliers » par un mouvement social porté par des acteurs du milieu associatif et des chercheurs, a progressivement transformé l'approche éducative vis-à-vis des élèves primo-arrivants : c'est désormais au système scolaire de s'adapter à leurs difficultés singulières, par une démarche pédagogique qui valorise leur différence<sup>2</sup>. La circulaire de l'Éducation nationale du

\* Postdoctorante en sociologie, ERC AdG 2015 - 695573 The Colour of Labour, PI Cristiana Bastos, Institute of Social Sciences, University of Lisbon.

1. SCHNAPPER, Dominique, *L'Europe des immigrés. Essai sur les politiques d'immigration*, Paris : Éd. Bourin, 1992, 196 p.
2. ARMAGNAGUE, Maïtena ; RIGONI, Isabelle, "Conduire une recherche sur la scolarisation d'élèves primo-migrants : quelques enjeux et défis socio-institutionnels", *Nouvelle revue de l'adaptation et de la scolarisation (NRAS)*, n° 75, 2016, pp. 321-333.

2 octobre 2012 sur l'organisation de la scolarité des Élèves allophones nouvellement arrivés (EANA)<sup>3</sup> entérine ce principe dit de « l'inclusion scolaire ». La politique scolaire consiste toujours dans les textes à assurer « l'intégration » des élèves allophones arrivant en France<sup>4</sup>. L'inclusion scolaire implique néanmoins de transformer une partie du système éducatif : pour cela, les classes d'accueil fermées des élèves « non francophones » ont été remplacées par des dispositifs « ouverts » nommés « UPE2A » (Unité pédagogique pour élèves allophones arrivants). Les élèves suivent des enseignements de Français langue seconde (FLS) dans ces dispositifs, en même temps qu'ils sont inscrits et suivent d'autres cours dans une « classe ordinaire ». L'inclusion scolaire s'oppose donc dans les textes à la ségrégation des élèves allophones dans les établissements scolaires. Elle valorise également la diversité linguistique et culturelle, tout en impliquant la mise en œuvre d'une pédagogie « différenciée » qui s'adapte aux besoins particuliers de chaque élève.

La politique scolaire d'inclusion des élèves allophones primo-arrivants se développe dans le contexte d'une politique migratoire qui est tout autre. La construction progressive d'une gouvernance européenne des migrations depuis les années 1980 s'est articulée autour de logiques à la fois répressives et libérales. Tandis qu'une partie des migrants est sélectionnée pour être admise légalement sur les territoires nationaux, une autre partie est maintenue le plus longtemps possible à l'écart de l'accès à un statut régulier<sup>5</sup>. Le durcissement des conditions d'accès au séjour en France et l'exclusion d'une partie des primo-arrivants des droits et de la protection sociale dont bénéficient les citoyens français, servent le projet néolibéral d'utilisation d'une force de travail flexible et ajustable aux intérêts du secteur privé<sup>6</sup>. Ni intégration, ni inclusion sociale donc, pour le désormais « migrant » dont le séjour est souhaité temporaire. Se pose alors la question de la façon

3. Pour l'Éducation nationale, l'élève allophone nouvellement arrivé désigne un enfant ou un jeune qui est en France depuis moins d'un an et qui parle une autre langue que le français. Un enfant peut parler le français mais être considéré allophone avec un besoin d'enseignement spécifique en français s'il n'est pas familier du français écrit ou du français scolaire d'après les évaluations effectuées à son entrée à l'école.
4. Circulaire n° 2012-141 du 2 octobre 2012 de l'Éducation nationale relative à l'organisation de la scolarité des élèves allophones nouvellement arrivés.
5. HAMIDI, Camille ; FISCHER, Nicolas, "Les politiques migratoires en Europe. Perspective historique et modèles d'analyse", *Idées économiques et sociales*, n° 189, 2017, pp. 28-37 ; LE COURANT, Stefan, "Expulser et menacer d'expulsion, les deux facettes d'un même gouvernement ? Les politiques de gestion de l'immigration irrégulière en France", *L'Année sociologique*, vol. 1, n° 68, 2018, pp. 211-232.
6. MORICE, Alain, "Le travail sans le travailleur", *Plein Droit*, n° 61, 2004, pp. 2-7 ; POTOT, Swanie, "Construction européenne et migrations de travail. Le renouvellement des modes de mobilisation de la main-d'œuvre étrangère", *Revue européenne des sciences sociales*, vol. 1, n° 51, 2013, pp. 7-32.

dont la politique d'inclusion scolaire des enfants primo-arrivants est mise en œuvre, dans ce contexte plutôt hostile à l'installation des familles migrantes et à l'application des politiques sociales à leur égard.

Plusieurs enquêtes sociologiques ont fait état des nombreux cas de non-respect du droit à la scolarité, ainsi que des conditions de scolarité inégales dont les enfants et jeunes primo-arrivants sont victimes par rapport aux autres élèves<sup>7</sup>. Ces travaux montrent que les dysfonctionnements institutionnels de l'Éducation nationale, qui constituent l'une des causes principales de la non-scolarisation ou de la déscolarisation d'enfants et de jeunes primo-arrivants à différents stades de leur parcours scolaire, se déploient sous des formes multiples sur le territoire national. Les pratiques de scolarisation des élèves sont variables d'une académie à l'autre, tout comme les modes d'organisation des services qui prennent en charge le dossier EANA. Les Centres académiques pour la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs (CASNAV), constituent la « *structure d'expertise auprès du recteur et des directeurs académiques sur le dossier des élèves allophones nouvellement arrivés* »<sup>8</sup>. Leur organisation interne, ainsi que leurs relations avec les autres services académiques et départementaux, sont propres à chaque académie.

Le but de cet article est de mettre en évidence, à partir d'une étude de cas, la façon dont le fonctionnement institutionnel d'un CASNAV peut, en dépit des missions qui lui incombent, retarder ou entraver la mise en œuvre du principe de l'inclusion scolaire des élèves allophones nouvellement arrivés en France. Nous entendons traiter à la fois des procédures bureaucratiques de l'Éducation nationale, de l'organisation du travail et des relations interprofessionnelles, des enjeux politiques, ainsi que des catégories de représentation qui animent les décisions portant sur l'organisation de la scolarité de ces élèves au niveau de l'administration d'une académie. Nous nous demandons dans quelle

---

7. SCHIFF, Claire ; ZOIA, Geneviève, *L'accueil à l'école des élèves primo-arrivants en France*, Paris : La Documentation française, 2004, 282 p. ; ARMAGNAGUE-ROUCHER, Maïtena ; COSSÉE, Claire ; MENDONÇA, Claire ; RIGONI, Isabelle ; TERSIGNI, Simona (sous la direction de), *Étude sur la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés (EANA) et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs (EFIV) (EVASCOL)*, Paris : Défenseur des droits, 2018, 426 p. GOÏ, Cécile ; BRUGGEMAN, Delphine, "L'inclusion scolaire des EANA : questions d'éthique, de politique institutionnelle et de pratiques didactiques" [En ligne], Actes du séminaire national « Une école inclusive pour les élèves allophones nouvellement arrivés et les enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs », 2013, [http://cache.media.eduscol.education.fr/file/FLS/01/6/conference\\_Goi\\_Bruggeman\\_263\\_016.pdf](http://cache.media.eduscol.education.fr/file/FLS/01/6/conference_Goi_Bruggeman_263_016.pdf).

8. Circulaire n° 2012-143 du 2 octobre 2012 de l'Éducation nationale relative à l'organisation des CASNAV.

mesure, par son organisation politique<sup>9</sup>, l'institution scolaire peut s'associer à la gestion utilitariste des migrants dont le séjour en France est souhaité temporaire, malgré sa politique *a priori* distincte d'intégration par l'inclusion scolaire des élèves allophones.

Pour répondre à ce questionnement, nous mobilisons les données collectées lors d'une enquête de terrain réalisée dans une académie entre septembre 2016 et janvier 2017, auprès d'Inspecteurs académiques (IA), d'Inspecteurs de l'Éducation nationale (IEN) et de formateurs (professeurs des écoles ou de collèges détachés) en charge du dossier EANA au CASNAV<sup>10</sup>. Ces acteurs de l'Éducation nationale ont été interrogés au cours d'entretiens formels et dans divers espaces de rencontres (réunions, formations des enseignants d'UPE2A et cellules d'accueil de jeunes primo-arrivants). Nous exposerons dans une première partie le cas d'une proposition de carte scolaire de dispositifs UPE2A faite par un formateur CASNAV à un inspecteur de l'Éducation nationale pour améliorer la scolarisation d'élèves allophones nouvellement arrivés dans le département considéré. La différence d'appréciation du problème entre les deux professionnels, et ses conséquences décisionnelles, seront ensuite analysées en décrivant dans une deuxième partie le fonctionnement bureaucratique de l'Éducation nationale sur le dossier EANA de cette académie. Enfin, nous soulignerons dans une troisième partie les dimensions politiques du mode de gestion du dossier EANA mises en exergue dans notre étude de cas.

## **Le cas d'une proposition de carte scolaire UPE2A**

Le cas étudié confronte les manières différentes dont est appréhendée la situation relative à la scolarisation des élèves allophones d'un département, par un formateur CASNAV et par un inspecteur de l'Éducation nationale en charge du dossier CASNAV à la Direction des services départementaux de l'Éducation nationale (DSDEN). La divergence des points de vue de ces deux personnes à des postes différents, concerne ici la conception de la carte scolaire des UPE2A du premier degré. Cette tâche consiste à identifier les besoins scolaires en UPE2A en fonction des effectifs d'enfants allophones arrivant sur le territoire, et de proposer en conséquence au directeur académique des services de l'Éducation nationale (DASEN) des déplacements ou des ouvertures

9. MAUROY, Christian, "L'école à la lumière de la sociologie de l'organisation", *Les Cahiers de recherche en éducation et formation*, n° 57, 2007, pp. 4-26.

10. Une dizaine d'acteurs ont été rencontrés lors de cette enquête réalisée dans le cadre des programmes de recherche Evascol et Educinclu coordonnés par Maïtena Armagnague et Isabelle Rigoni, et portés par l'Institut national supérieur de formation et de recherche pour l'éducation des jeunes handicapés et les enseignements adaptés (INSHEA).

de poste d'UPE2A. Il s'agit de veiller, au cours de cette opération, à ce que tous les élèves allophones du département puissent bénéficier durant leur première année de scolarité d'un minimum de neuf heures d'enseignement de français langue seconde, selon les préconisations de la circulaire de 2012 sur l'organisation de la scolarité des EANA. La décision relative à la carte scolaire des UPE2A relève ensuite du DASEN et est discutée lors du comité technique spécial départemental.

La carte scolaire dont il est question concerne le département d'une académie qui organise l'accueil d'un nombre relativement important d'enfants primo-arrivants à l'école depuis plusieurs décennies. En raison notamment de l'importance de l'effectif et du territoire couverts, le CASNAV est en partie décentralisé dans les départements. Ce service académique tient un rôle essentiel dans l'élaboration statistique des effectifs des EANA — et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs (EFIV)<sup>11</sup> — dans l'accompagnement pédagogique des enseignants d'UPE2A et dans la procédure d'accueil et d'affectation scolaire des enfants et jeunes primo-arrivants, âgés de six à 18 ans. Outre un coordonnateur et un inspecteur académique en charge du CASNAV au niveau académique, les formateurs CASNAV et les inspecteurs de l'Éducation nationale en charge du dossier EANA sont répartis dans les départements de l'académie. Les IEN sont donc en relation étroite avec les DASEN. Les formateurs ont, quant à eux, une expertise sur la pédagogie spécialisée pour les EANA et une connaissance des besoins scolaires de ces élèves sur le territoire départemental.

Lors d'un entretien effectué avec un formateur CASNAV, celui-ci nous a fait part d'une inadéquation de la carte scolaire des UPE2A pour l'année scolaire en cours (l'enquête s'est déroulée en décembre), par rapport aux effectifs d'enfants allophones qui arrivent dans certaines communes : « Grive<sup>12</sup>, c'est un gros problème. On a 15 à 20 élèves qui arrivent chaque année sur cette commune, et on est obligé de les mettre sur Pitot [une autre commune du département]. Surtout, c'est compliqué parce que les effectifs sur Pitot sont déjà conséquents. Ces arrivées viennent gonfler les effectifs. On a fait une demande pour qu'une UPE2A soit déplacée vers Grive, car il y a une UPE2A qui n'est pas chargée dans le département. Ce n'est donc pas une demande de moyens, c'est simplement une demande de déplacement, mais pour l'instant ça coïncide. Pour une raison que j'ignore, ça coïncide à l'un des maillons décisionnels. Lequel et pourquoi, je ne sais pas ».

11. Nous ne traitons pas de cet autre public du CASNAV dans le cadre de cet article.

12. Les noms des communes ont été modifiés pour garantir l'anonymat de nos enquêtés.

Ce qui fonde la proposition de déplacement d'une UPE2A d'une commune à l'autre est l'observation faite par le formateur CASNAV de l'arrivée conséquente d'enfants allophones dans une commune qui n'a pas d'UPE2A. Il s'agit même d'une circonscription entière. Les enfants sont donc scolarisés dans les classes d'une commune voisine, ce qui se traduit par des durées et des difficultés de transport pour qu'ils aillent à l'école<sup>13</sup>. Le formateur souligne que le déplacement d'une UPE2A dans le département est pourtant possible et ne coûte rien à l'Éducation nationale. De plus, selon lui, le maintien de la situation en l'état pénalise la mise en œuvre concrète du principe de l'inclusion scolaire, car les établissements qui accueillent les élèves allophones dans la commune limitrophe sont de plus en plus surchargés : *« Il y a vraiment de gros besoins, des écoles commencent vraiment à être en souffrance parce que, même si au sein de l'UPE2A il n'y a "que" 22 ou 23 élèves, ce qui est déjà beaucoup, le problème qui se pose est l'inclusion en classe ordinaire. Si après les classes ordinaires sont saturées, c'est toute la bienveillance vis-à-vis de l'UPE2A qui est engagée. Un enseignant de Pitot m'a interpellé et m'a dit que, sur leur unique classe de CP, il y a sept élèves qui proviennent d'UPE2A. Pédagogiquement ce n'est pas bon, c'est trop lourd pour l'enseignant de CP, ça va coïncider ici. La proposition c'est donc de déplacer l'UPE2A de Vover, qui n'accueille actuellement que deux ou trois élèves, vers Grive. Pourquoi Grive ? Parce que comme tous les élèves de Grive vont sur Pitot, si on en ouvre une à Grive, ça va automatiquement faire baisser les effectifs de Pitot, donc c'est bien aussi »*.

Néanmoins, l'approche de l'inspecteur de l'Éducation nationale en charge du dossier est différente. Le principal problème qu'il soulève est que dans le département, il existe une UPE2A qui ne compte que deux élèves. Il propose donc de transformer le poste en UPE2A mobile, c'est-à-dire que l'enseignant devrait donc se déplacer, au sein d'une circonscription, dans différents établissements scolaires ayant des élèves allophones : *« Moi, ce que je propose actuellement, c'est que les UPE2A soient rattachées aux circonscriptions plutôt qu'aux écoles. Finalement, l'UPE2A n'a pas besoin d'être dans cette école [à Vover], puisqu'il n'y a que deux élèves allophones. En revanche, si l'UPE2A est rattachée à la circonscription, on pourrait avoir une UPE2A itinérante. Ça veut dire que l'enseignant peut aller à mi-temps dans une école et à mi-temps dans une autre école, plutôt que d'être figé dans une école où il n'y a que deux besoins, ce qui n'est pas rentable »*.

13. Les familles primo-arrivantes n'ont pas forcément une voiture à leur disposition. La durée du transport en bus du centre-ville de Grive à l'école de Pitot qui accueille ces enfants est de 30 minutes. S'y ajoute un temps de transport plus ou moins long selon le lieu de résidence exact des enfants à Grive.

S'agissant de la commune de Pitot, dans le même département, qui voit arriver des enfants primo-migrants mais qui n'a pas d'UPE2A, l'IEN tient ce discours : *« Actuellement, il y a des arrivées dans le premier degré à Pitot, qui regroupe aussi les allophones de Grive, parce qu'il n'y a pas d'UPE2A à Grive. Ce sont deux communes limitrophes. Donc ceux qui viennent de Grive, ils vont être scolarisés à Pitot. Ce n'est pas gênant en même temps »*.

À travers ces extraits d'entretiens, nous constatons deux manières distinctes d'envisager la carte scolaire des UPE2A du département entre deux acteurs de l'Éducation nationale. Ces différences relèvent d'appréciations divergentes de ce qui fait problème dans l'organisation scolaire. Pour le formateur CASNAV, il faut scolariser les élèves allophones dans une école proche de leur lieu d'habitat, tout en équilibrant davantage les effectifs d'élèves allophones dans les établissements afin de créer des conditions pédagogiques favorables à l'inclusion scolaire. À l'inverse, pour l'inspecteur de l'Éducation nationale, la priorité se trouve dans une affectation efficiente des postes UPE2A qui ne soit pas à perte pour l'Éducation nationale. Dans ce cas précis, l'IEN ne considère pas la proposition de carte scolaire du formateur CASNAV : il n'en fait donc pas part à sa hiérarchie. Cela nous incite à nous interroger en quoi la différence d'approche de la carte scolaire qui conduit à écarter la proposition du formateur du processus de conception de la carte scolaire, loin de n'être que du ressort de deux individus, s'inscrit-elle dans l'organisation bureaucratique actuelle de l'école et de cette académie ?

### **Bureaucraties et jeux d'acteurs : quelle gestion académique du dossier EANA ?**

Bien que, d'après les entretiens effectués, le formateur CASNAV et l'IEN aient intériorisé de la même manière le principe de l'inclusion scolaire des élèves allophones, nous pressentons, dans leur divergence de point de vue sur la carte scolaire des UPE2A, qu'ils ont des buts différents au sein de l'organisation scolaire. Outre leur individualité, ces divergences d'objectifs résultent de la division fonctionnelle du travail qui caractérise la bureaucratie scolaire<sup>14</sup>. Or, comme le souligne François Dubet, l'institution scolaire a subi des transformations importantes avec l'influence croissante qu'ont les instruments d'évaluation des systèmes scolaires internationaux sur la politique scolaire (les enquêtes *Programme for International Student Assessment* — PISA —

14. MAUROY, Christian, "L'école à la lumière de la sociologie de l'organisation", art. cité.



notamment)<sup>15</sup>. Deux logiques bureaucratiques coexistent actuellement : une bureaucratie traditionnelle, culturelle et morale, commandée par des valeurs et des normes hiérarchiques strictes ; un nouveau management de l'école (ou « pilotage » selon les termes de l'Éducation nationale), guidé par des instruments d'évaluation externes, qui exige à toutes les échelles la réalisation d'études et de statistiques pour « justifier de l'efficacité des moyens mobilisés<sup>16</sup> ». Le fonctionnement des CASNAV ainsi que l'application concrète de l'inclusion scolaire des EANA dépendent totalement de cette nouvelle conception de l'école.

L'absence de considération de la proposition de carte scolaire des UPE2A du formateur CASNAV par l'inspecteur s'explique d'abord par le fonctionnement hiérarchique de l'Éducation nationale. L'IEN en charge du dossier CASNAV participe au processus décisionnel de la carte scolaire avec le DASEN. En tant que décisionnaire, il est libre de considérer ou non la proposition du formateur qui lui est subalterne. Une organisation du travail a de plus été mise en place au sein du CASNAV de l'académie pour écarter les formateurs des discussions collectives sur la carte scolaire des UPE2A. Les inspecteurs responsables du dossier EANA se réunissent en effet au CASNAV, sans les formateurs, pour discuter des cartes scolaires des départements<sup>17</sup>. L'effort de l'inspection académique pour préserver un fonctionnement hiérarchique dans le processus décisionnel peut s'avérer pourtant préjudiciable à l'objectif d'inclusion scolaire des EANA. Il faut, pour le comprendre, examiner les fonctions et les enjeux de carrière qui se déclinent différemment entre les postes de formateur CASNAV et ceux d'inspecteur de l'Éducation nationale.

Dans l'académie étudiée, les formateurs sont mobilisés à temps plein sur le dossier CASNAV. Ils sont aussi amenés à établir des contacts directs avec les publics concernés (élèves allophones, familles primo-arrivantes, enseignants UPE2A et chefs d'établissement) et à connaître les problématiques du territoire par leur pratique de terrain. Ils ont proportionnellement plus d'ancienneté sur le dossier que leur supérieur hiérarchique dans les départements. Pour les inspecteurs rencontrés (inspecteurs de l'Éducation nationale et inspecteurs académiques), le CASNAV ne représente au contraire que l'une des missions du « package »<sup>18</sup> qu'ils ont découvert à leur prise de poste. En raison de leur rôle décisionnaire, ils ont peu de contact direct avec le terrain. Ils sont ainsi relativement plus novices sur le dossier EANA que les formateurs, qui ont été recrutés parmi

15. DUBET, François, "Les instruments et l'institution : le cas de l'école", *Sociologie du travail*, vol. 58, n° 4, 2016, pp. 381-389.

16. Ibidem (voir p. 387).

17. Cela n'a pas toujours été le cas.

18. C'est le terme employé par les personnes rencontrées au cours de notre enquête.

d'anciens enseignants d'UPE2A. Dans notre cas d'étude par exemple, l'IEN interrogé n'était chargé de la mission CASNAV que depuis un an au moment de notre entretien, et il l'a quittée un an après. Ses deux autres missions relevaient davantage de ses compétences acquises d'abord en tant qu'IEN de circonscription. Le dossier CASNAV a été accepté de manière temporaire, comme moyen d'accéder au poste d'IEN adjoint au directeur académique des services de l'Éducation nationale, après avoir été IEN de circonscription. Le temps dont l'inspecteur académique a disposé sur ce dossier rend difficile la mise en œuvre d'une politique d'inclusion scolaire dans son département.

Au regard des fonctions et des logiques de carrière autour des postes, le maintien d'une hiérarchie stricte dans l'organisation du travail concernant la carte scolaire des UPE2A contribue au mieux à perdre du temps dans l'élaboration d'une proposition de carte adaptée aux besoins scolaires identifiés sur les territoires, au pire à négliger l'expertise des formateurs CASNAV concernant la carte scolaire, décidée *in fine* par le DASEN. Dans les deux cas, cette organisation bureaucratique traditionnelle influe sur l'accès à la scolarité, puis sur les conditions de scolarisation et, à terme, sur les parcours scolaires des enfants primo-migrants. De la décision relative à la carte scolaire des UPE2A dépend en effet l'accessibilité des établissements scolaires pour les enfants primo-arrivants, la préparation de l'organisation de l'inclusion scolaire dans les projets d'équipe des établissements scolaires et la mise en place des suivis linguistiques qui accompagnent le parcours scolaire des élèves allophones, après leur première année passée en UPE2A.

La façon dont un IEN en charge de la mission CASNAV impulse des changements de carte scolaire des UPE2A relève ensuite de son « pilotage ». Celui-ci s'appuie de plus en plus sur les mesures et comptes-rendus statistiques des effectifs des EANA, des durées d'heures d'enseignement en UPE2A et des suivis de cohortes. L'ensemble des acteurs du CASNAV (formateurs et inspecteurs) travaillent sur ces statistiques dans l'académie étudiée. Or, d'après les entretiens et les observations réalisés lors de notre enquête, ce travail, qui sert à rendre compte à la hiérarchie interne des actions menées<sup>19</sup>, pèse sur les emplois du temps des professionnels. Il se fait en réalité au détriment d'une autre mission du CASNAV, à savoir la coopération et la médiation avec les partenaires de l'Éducation nationale que sont les communes, les services sociaux, les associations et les familles<sup>20</sup>. Pourtant, cette mission est cruciale pour l'application du droit à la scolarité de tous les enfants et pour la création d'un environ-

---

19. Les statistiques sont aussi destinées aux évaluateurs externes de l'Éducation nationale (enquêtes [inter]nationales, chercheurs, médias, opinion publique).

20. D'après la circulaire de 2012 relative à l'organisation des CASNAV.

nement propice à l'inclusion scolaire des élèves allophones dans les classes ordinaires et les établissements scolaires. Cela vaut en particulier pour le premier degré, où les écoles primaires relèvent de la compétence partagée de l'Éducation nationale et des communes. La coopération avec les partenaires, qui fait partie de la responsabilité des inspecteurs amenés à représenter le DASEN ou le recteur face aux divers élus sur le dossier CASNAV, est néanmoins relativement négligée dans l'exercice du pilotage des IA et des IEN rencontrés. D'ailleurs, ceux-ci oublient parfois de mentionner ce pan de leurs prérogatives au cours de nos entretiens. Par exemple, pour l'inspecteur rencontré dans notre cas d'étude, la responsabilité qui lui incombe de dialoguer avec les maires lorsqu'il y a infraction du droit à la scolarité d'enfants primo-arrivants dans leur commune ne semble pas claire : *« Je ne rencontre pas trop les élus sur le dossier CASNAV. Ils ne sont pas trop en demande »*. À la question de savoir si c'est lui qui doit intervenir lorsqu'il y a des problèmes de scolarisation d'élèves allophones, il répond vaguement : *« Oui, c'est mon rôle... Mais des problèmes de quoi ? Parce qu'il peut y avoir des problèmes... pédagogiques ? »*.

Alors que tous les acteurs du CASNAV interrogés détaillaient avec précision la façon dont ils comptent les élèves allophones, tracent des courbes et calculent des « constantes académiques », la procédure d'intervention lorsqu'une mairie refuse de scolariser des élèves ou de leur donner l'accès à certains services communaux (comme la cantine ou le transport scolaire) est soumise à des interprétations divergentes. Dans le cas étudié, le formateur CASNAV a formulé l'éventualité que la difficulté du déplacement d'une UPE2A à Grive pouvait venir d'une réticence du maire à la scolarisation d'élèves allophones dans sa commune. En effet, nous avons constaté que la négociation avec les mairies n'était pas clairement prise en charge par l'inspecteur de l'Éducation nationale responsable du dossier. Qu'il y ait un obstacle extérieur ou non, le pilotage conduit par l'IEN, dans l'organisation bureaucratique actuelle de l'institution scolaire, a des conséquences politiques sur l'application du principe de l'inclusion scolaire des élèves allophones.

## **Inclusion et/ou ségrégation scolaire : les dimensions politiques d'un mode de gestion**

Le fait qu'il soit considéré comme normal, par un IEN, que des enfants soient scolarisés dans une autre commune à une distance éloignée de leur lieu d'habitat et que cette situation dure depuis au moins trois ans (date de la prise de poste du formateur CASNAV), interpelle. Par curiosité, nous avons examiné les caractéristiques socio-économiques des com-

munes en question. Pitot, dont les dispositifs UPE2A accueillent les enfants qui habitent à Grive, est une commune qui connaît l'arrivée d'immigrés depuis les années 1950. En 2015, le revenu médian de la population était d'environ 18 000 euros par an. Plusieurs écoles primaires sont classées REP (Réseau d'éducation prioritaire) ou REP+ ; elles accueillent la moitié des UPE2A de la commune. Par opposition, l'histoire de l'immigration de la commune de Grive est plus récente. La ville compte un revenu médian d'environ 31 000 euros par an. Aucune école n'est classée REP. Déplacer l'UPE2A de Vovert (commune également classée en géographie prioritaire) à Grive, pour désengorger les classes des établissements scolaires de Pitot, implique de modifier quelque peu les habitudes d'accueil et d'inclusion scolaire des élèves allophones. Ceux-ci sont plutôt placés dans les établissements scolaires d'espaces urbains caractérisés par une présence immigrée ancienne et habités par des familles ayant des revenus modestes<sup>21</sup>. Adapter la carte scolaire des UPE2A aux arrivées d'enfants primo-migrants sur de nouveaux territoires fait cependant partie du travail d'application de la circulaire de 2012 sur l'organisation de la scolarité des EANA. Ce texte souligne par ailleurs qu'« *il est recommandé d'implanter les structures d'accueil spécifiques dans les établissements scolaires où la mixité sociale est effective et où le milieu scolaire favorisera l'intégration socioculturelle des élèves allophones arrivants* »<sup>22</sup>.

La mairie de Grive a peut-être manifesté des réticences à intégrer les enfants allophones primo-arrivants dans les écoles qui relèvent de son administration. Dans notre cas d'étude, il est cependant certain que, soit par un fonctionnement hiérarchique, soit par l'exercice d'un pilotage qui sous-estime l'importance de la mission de coopération avec les partenaires de l'Éducation nationale, la négligence relative à la modification de la carte scolaire des UPE2A par l'IEP contribue à produire de la ségrégation scolaire. En effet, sa passivité à agir sur, et à faire remonter<sup>23</sup>, les besoins scolaires des élèves allophones de Grive identifiés par le formateur CASNAV en application de la circulaire de 2012 sur l'organisation de la scolarité des EANA, participe à la perpétuation d'un système qui privilégie la scolarisation des enfants primo-arrivants dans les établissements scolaires et les communes de géographie prioritaire. Dans ce cas précis, les enfants ne résident pourtant pas dans ces zones. C'est donc ici l'institution scolaire, et non le marché du logement, qui, par la décision

---

21. SCHIFF, Claire, "L'institution scolaire et les élèves migrants : peut mieux faire", *Hommes & Migrations*, n° 1251, septembre-octobre 2004, pp.75-85.

22. Circulaire de 2012 sur l'organisation de la scolarité des EANA (voir p. 1).

23. L'inspecteur académique en charge du dossier CASNAV au niveau académique n'était par exemple pas au courant du problème au moment où nous l'avons rencontré.

(politique) de l'IEP d'omettre la proposition de carte scolaire du formateur CASNAV dans le rapport à sa hiérarchie, produit de la ségrégation<sup>24</sup>. L'effet ségrégatif qui résulte du fonctionnement interne à l'Éducation nationale observé dans cette relation professionnelle n'est toutefois pas systématique ni généralisable à la politique éducative menée sur le temps long dans ce département par la Direction des services départementaux de l'Éducation nationale. En effet, en 2018, dans le département enquêté, seul un tiers des UPE2A du premier degré était situé dans des établissements classés REP ou REP+ : des rectifications ont progressivement été opérées entre 2012 et 2018 pour déplacer des UPE2A de zones REP vers des zones « non classées ».

Pour cerner enfin plus précisément la manière dont la carte scolaire des UPE2A est conçue, il est nécessaire d'interroger les « modèles culturels des acteurs »<sup>25</sup> par lesquels les élèves allophones sont appréhendés et en conséquence gérés sur le territoire. Les représentations que les acteurs du CASNAV interrogés ont de ces élèves sont relativement hétérogènes. Elles dépendent aussi des situations concrètes rencontrées dans leur département. L'on note cependant que dans les discours des inspecteurs interrogés, les termes « migrant » et « nouveau migrant » reviennent plus souvent que « enfant » ou « élève allophone », alors que les formateurs CASNAV enquêtés les utilisent davantage. À quel travail est associé l'usage de ces catégories qui sont absentes de la circulaire de 2012 ? Parmi leurs nombreuses prérogatives, il incombe aux inspecteurs chargés du dossier CASNAV d'avoir un aperçu chiffré des effectifs et des flux d'enfants et de jeunes primo-arrivants sur leur territoire d'administration, de façon à organiser leur scolarité. Au moment de notre enquête, les inspecteurs de l'académie avaient reçu des consignes leur demandant de repérer et de compter les élèves allophones nouvellement inscrits dans les établissements scolaires qui venaient à la suite du démantèlement de la « jungle » de Calais, de campements de sans-papiers expulsés par la police et des flux de réfugiés syriens. Ces injonctions venant « d'en haut », qui enjoignent de surveiller, dans les établissements scolaires, des flux d'enfants issus de migrations médiatisées, indésirables et criminalisées, ont un air de famille avec le comptage et le contrôle policier de migrants définis comme « illégaux ». Nous pouvons nous demander dans quelle mesure ces pratiques de pilotage académique, à partir des relevés statistiques des flux d'enfants primo-arrivants, veillent tout autant à repérer et à définir les besoins éducatifs particuliers des

24. PAYET, Jean-Pierre, "Mixités et ségrégations dans l'école urbaine", *Hommes & Migrations*, n° 1217, janvier-février 1999, pp. 30-42.

25. MAUROY, Christian, "L'école à la lumière de la sociologie de l'organisation", art. cité (voir p. 8).

enfants de publics vulnérables d'après la politique d'inclusion scolaire, qu'à tracer, compter et confiner ces enfants et leurs familles dans le cadre d'une politique du contrôle répressif de l'immigration<sup>26</sup>.

La catégorie EANA, telle qu'elle est mobilisée par les différents acteurs du CASNAV rencontrés, prend un sens qui dépend des difficultés expérimentées pour organiser la scolarité de ces élèves dans les contextes locaux actuels. En particulier, les EANA peuvent être regroupés ou distingués dans les discours (ici d'inspecteurs ou de formateurs) selon leur type de logement. Les problèmes d'organisation scolaire rencontrés, du fait des mobilités multiples des enfants de familles primo-arrivantes logées dans des hôtels sociaux ou des bidonvilles par exemple, sont rationalisés dans de « nouvelles » représentations des élèves allophones. Les politiques intérieures actuelles, notamment en matière d'hébergement, qui s'adressent aux migrants sont plus ou moins identifiées comme étant les sources des problèmes d'organisation auxquels l'institution scolaire est confrontée. Il n'en reste pas moins que la catégorie EANA est teintée de références à la précarité, et éventuellement à l'irrégularité administrative associées aux « nouveaux » migrants. Cet extrait d'entretien réalisé avec un inspecteur académique illustre l'une des représentations possibles des élèves allophones : *« Le seul problème, c'est que maintenant, avec nos migrants, et la situation dans laquelle on vit, c'est politiquement sensible. Donc, comme c'est politiquement sensible, il y a un regard un peu plus attentif. C'est normal, parce que si ça dérape quelque part, ça va tout de suite faire la une, ça crée de mauvaises ambiances, ça empêche le travail, la communication est mauvaise, les gens se crispent, ça met de l'huile sur le feu... [...] La situation est vraiment difficile depuis 2014, 2015. Les effectifs ont commencé à monter. Tous ces enfants, Roms et tout ça. Ça n'augmente pas forcément en chiffres, en quantité. Mais c'est la qualité, c'est-à-dire la difficulté, qui augmente. La difficulté augmente plus que les chiffres. C'est lié aux conditions de vie des gens, leur précarité... C'est la pauvreté, la précarité, le fait qu'ils soient migrants... »*.

Ces modèles culturels des acteurs du CASNAV à l'égard des enfants primo-arrivants évoluent au contact des réalités du terrain et en parallèle aux discours politiques et médiatiques qui insistent sur la figure condamnée du « clandestin »<sup>27</sup>. Les catégories de représentation des élèves allophones participent de la manière dont la carte scolaire des

26. Un formateur du CASNAV s'interrogeait sur le sens de cette injonction, dans la mesure où ces flux concernent peu d'effectifs d'EANA et où le travail de repérage retarde le traitement d'autres problèmes d'organisation scolaire plus pressants dans les territoires concernés.

27. LE COURANT, Stefan, "Expulser et menacer d'expulsion, les deux facettes d'un même gouvernement ?", art. cité.

UPE2A est discutée dans les relations de travail hiérarchiques de l'Éducation nationale. Ces représentations et fonctionnements internes contribuent à produire la politique de l'inclusion scolaire aux échelles départementale et académique. L'application de la circulaire de 2012 sur l'organisation de la scolarité des EANA, au niveau local des académies, n'est pas sortie du cadre politique plus global par lequel l'immigration est appréhendée.

## **Conclusion**

À la rentrée scolaire 2017, le poste d'enseignant de l'UPE2A de Vovert a finalement été déplacé à Grive. Ce n'est pas l'inspecteur responsable du CASNAV qui a réagi, mais le maire de Pitot qui a signalé au DASEN que la scolarisation à Pitot, depuis plusieurs années, d'élèves allophones vivant à Grive était « anormale ». Ce dénouement confirme ce que cet article souhaitait montrer : même lorsqu'il n'y a pas d'obstacle budgétaire ou extérieur à la scolarisation des EANA, le fonctionnement institutionnel du système scolaire peut encore jouer en défaveur de la politique scolaire d'intégration par inclusion scolaire des élèves allophones. En effet, tout innovant que soit le principe, et la pédagogie, de l'inclusion scolaire, il n'est pas pleinement appliqué s'il n'y a pas d'environnement adéquat à sa mise en œuvre. Nous avons ainsi vu que le travail d'élaboration de la carte scolaire des UPE2A était crucial dans la création de cet environnement. Dans notre cas d'étude, l'organisation bureaucratique détaillée, qui se caractérise par un fonctionnement hiérarchique, un jeu d'acteurs aux intérêts divergents et un nouveau management de l'école, a des conséquences sur la mise en œuvre de la politique scolaire en principe définie par la circulaire de 2012. Le temps dans lequel s'organise la scolarité des élèves allophones constitue un enjeu important : pendant que les statistiques sont fabriquées, au détriment de la mission de médiation et de coopération des CASNAV, pendant que les discussions sur la carte scolaire sont retardées, en raison des fonctionnements hiérarchiques et d'approches différentes du public allophone par les professionnels de l'éducation, et pendant que la rotation du personnel s'observe au sein des CASNAV, les enfants allophones grandissent dans des conditions scolaires parfois faites de bricolages. L'institution scolaire est alors prise dans une politique contradictoire que les sens donnés à la catégorie EANA viennent souligner : d'un côté une politique d'intégration par inclusion scolaire garantie dans les textes, orientant le travail pédagogique ; de l'autre une politique définie par le mode de gestion, temporaire, d'urgence, parfois policier, du public allophone.

